“Não existe relação clara entre gastos e resultados na educação”

Para Simon Schwartzman, o Brasil precisa rever vários paradigmas em relação às políticas educacionais, para que possa alcançar indicadores mais favoráveis. Entre os aspectos que precisam ser reavaliados, estão as diretrizes para o investimento na educação básica e o tratamento dado às instituições públicas de ensino superior.

Simon Schwartzman: “o critério para o investimento público em educação não deve ser a natureza jurídica da instituição.”

ZENITE MACHADO

RENATO DECCACHE
renato.deccache@folhadirigida.com.br

Nos últimos dez anos, o país passou por um processo de ampliação do gasto na educação pública. A taxa de investimento como percentual do PIB, por exemplo, passou de 3,9% em 2000 para 5,1% em 2010. No entanto, esta destinação maior de recursos ainda não se concretizou nos indicadores educacionais que a sociedade espera.

Quadros como esse reforçam posições como a do pesquisador do Instituto de Estudos do Trabalho e Sociedade no Rio de Janeiro, Simon Schwartzman, de que apenas ampliar a taxa de investimento no setor educacional não terá resultados, se certos paradigmas que norteiam as políticas públicas no país não forem revistos. Um dos que ele destaca é em relação aos critérios para a distribuição de recursos. Em vez de a distribuição pautar-se no número de alunos, segundo ele, seria mais importante que ela fosse orientada pelo total de concluintes, para contribuir com a melhoria do fluxo escolar.

Para a educação básica, na visão do educador, também seria fundamental estabelecer um currículo obrigatório das disciplinas centrais do ensino, estabelecer objetivos diferenciados de formação no ensino médio para atender perfis diferentes de alunos e desenvolver um sistema de financiamento adequado para a educação de primeira infância, entre outras ações.

Já para o ensino superior, ele propõe um rompimento ainda mais forte de paradigmas, com medidas que incluem o pagamento de anuidades nas instituições públicas, realização de avaliações da qualidade da gestão dos recursos nas universidades públicas e um melhor aproveitamento dos recursos humanos.

“Não existem avaliações adequadas de gestão por desempenho, mas muito provavelmente elas (as instituições públicas) são caras demais, porque não têm incentivos para usar melhor os recursos e seus orçamentos não dependem de seu desempenho, e sim, sobretudo, do tamanho de seu professorado, cujos salários são definidos de maneira uniforme para todo o país”, destacou Simon Schwartzman

FOLHA DIRIGIDA — A SEU VER, QUAL O MAIOR PROBLEMA COM O QUAL O MINISTRO ALOIZIO MERCADANTE TERÁ DE LIDAR, NA PASTA DA EDUCAÇÃO? POR QUE?

Simon Schwartzman — Os grandes problemas da educação brasileira hoje são a má qualidade da educação pública, começando com a pré-escola, e o grande desajuste entre o perfil da população, as necessidades do país e os conteúdos da maior parte do ensino médio e superior. A presença do governo federal na educação pré-universitária é pequena, porque as escolas públicas estão sob a responsabilidade dos estados e municípios. Mas o governo federal pode influenciar estabelecendo padrões, apoiando financeiramente quando necessário, disseminando boas práticas, etc. Para isto, precisa de um Ministério da Educação que seja competente, com uma forte equipe profissional que conheça e seja capaz de desenvolver bem estas diversas áreas de atividade. Este é, me parece, o maior desafio, estruturar um Ministério da Educação com a competência técnica e profissional e a legitimidade que precisa ter e pautando suas ações pelos conhecimentos que existem internacionalmente sobre os temas da educação, e não em ideologias e movimentos corporativos locais de diversa índole. Uma lista incompleta de coisas a serem feitas inclui introduzir legislação acertando a questão das responsabilidades dos governos federal, estaduais e municipais na educação, reduzindo a superposição de funções; mudar o sistema de financiamento das escolas, distribuindo dinheiro por aluno formado e não por aluno matriculado, ajudando a corrigir desta forma o fluxo escolar; estabelecer o currículo obrigatório das disciplinas centrais do ensino básico; lidar seriamente com a necessidade de diferenciar o ensino médio e oferecer alternativas de qualidade de formação profissional no nível médio e superior; estabelecer conteúdos relevantes para formar ou certificar professores; e desenvolver uma política e um sistema de financiamento adequado para a educação de primeira infância.

COMO O SENHOR AVALIA A GESTÃO DO EX-MINISTRO FERNANDO HADDAD? EM QUE PONTOS DIRIA QUE ELE MAIS ACERTOU?

Fernando Haddad assumiu o Ministério depois de duas administrações que se dedicaram em boa parte a desfazer o que havia sido construído nos 8 anos de gestão de Paulo Renato de Souza, e não conseguiram por de pé nenhuma política coerente em seu lugar. Talvez a principal contribuição de Fernando Haddad tenha sido colocar a questão da qualidade no centro das atenções, recuperando para isto a capacidade técnica e operacional do INEP, dando continuidade e ampliando o antigo sistema de avaliação da educação básica (SAEB) com a Prova Brasil e o IDEB, assim como outros sistemas de avaliação. Uma outra contribuição foi o fortalecimento da CAPES, principal órgão de apoio e controle de qualidade da pós-graduação, cujo orçamento hoje é muito maior do que no passado. Em sua gestão, o Ministério da Educação foi fortalecido, conseguiu mais recursos e com isto foi possível iniciar uma grande quantidade de novos programas e atividades.

E EM QUAIS ASPECTOS HADDAD MAIS ERROU? POR QUE?

O principal problema, me parece, foi a incapacidade de transformar esta visão correta sobre a prioridade dos problemas de qualidade em políticas efetivas para sua melhoria. Para garantir apoio político, o Ministério da Educação manteve sempre uma atitude de apoio e não confrontação com os diversos grupos de interesse e movimentos políticos que existem no ambiente educacional brasileiro, que geralmente resistem a reformas que possam ameaçar seus interesses ou posicionamentos, e não conseguiu dar ao Ministério nem a consistência técnica nem a capacidade de ação que precisaria ter, a não ser para distribuir benefícios. Por exemplo, o governo ampliou o número de universidades estatais e seus orçamentos, mas não implantou um sistema adequado de avaliação do desempenho e de uso adequado dos recursos públicos que recebem (o sistema de avaliação do ensino superior que existe só afeta, na prática, o setor privado). A UNE, com uma importante tradição de independência e participação política, se transformou em uma agência de propaganda do Ministério graças a financiamentos generosos. Na educação média, o governo não conseguiu avançar na diversificação dos programas e currículos, agravou a situação ao transformar o antigo ENEM em um gigantesco vestibular nacional que tem se mostrado impossível de gerir, e acabou desprestigiando o INEP. Na educação básica, agora temos o IDEB como um termômetro de qualidade, mas não existem políticas específicas para lidar com os graves problemas de qualidade que estão sendo detectados. Os indicadores de qualidade da educação parecem ter melhorado um pouco nos anos mais recentes, sobretudo no quinto ano, e o governo fez grande propaganda disto, mas o fato é que não é possível associar estas pequenas melhoras a políticas específicas do governo federal. Finalmente, não houve melhora praticamente nenhuma no ensino médio, e as matrículas neste nível, ao invés de aumentar, parecem estar diminuindo.

RECENTEMENTE, FOI DIVULGADO QUE O BRASIL INVESTE CINCO VEZES MAIS, POR ALUNO, EM ENSINO SUPERIOR DO QUE EM EDUCAÇÃO BÁSICA. QUAL, A SEU VER, DEVERIA SER A PRIORIDADE PARA APORTE DE RECURSOS: NA EDUCAÇÃO BÁSICA OU NO ENSINO SUPERIOR? POR QUE?

Este número tem melhorado, antes eram 10 vezes mais por aluno para os gastos federais. Além disto, é preciso lembrar que o ensino superior estatal brasileiro é muito pequeno (75% das matrículas estão no setor privado), o que significa que a maior parte dos recursos de educação, sobretudo dos estados e municípios, vai para o ensino básico, que certamente deve ser a prioridade. O governo precisa continuar investindo no ensino superior, mas existem muitas maneiras para fazer com que os recursos disponíveis sejam melhor utilizados. Uma maneira é deixar de tratar todas as instituições federais como se todas fossem igualmente universidades de pesquisa, com quase todos seus professores em regime de tempo integral, quando sabemos que na realidade a pesquisa mais significativa está concentrada em poucas instituições e departamentos; e colocar mais ênfase no ensino, com mais tempo de aula para os professores e contratação de mais profissionais em tempo parcial e que estejam mais vinculados ao mercado de trabalho. Uma outra é cobrar anuidades dos alunos que podem pagar; uma terceira é fortalecer e estimular a capacidade das universidades estatais e conseguir recursos adicionais através de parcerias com o setor privado ou com outras instituições do setor público.

APESAR DOS INVESTIMENTOS FEITOS NOS ÚLTIMOS ANOS, OS ALUNOS BRASILEIROS CONTINUAM A APRESENTAR PÉSSIMO DESEMPENHO EM AVALIAÇÕES NACIONAIS E INTERNACIONAIS. ISSO ACONTECE PORQUE A MUDANÇA, REALMENTE, É LENTA, OU PORQUE OS INVESTIMENTOS TÊM SIDO MAL DIRECIONADOS?

As duas coisas. As mudanças são lentas, mas também sabemos que não existe nenhuma relação clara entre gastos e resultados na educação. A educação pública mais cara no Brasil é a de Brasília, mas sua educação não é melhor do que a de Minas Gerais, que gasta muito menos por aluno. Quando os gastos aumentam sem uma política clara de melhora de qualidade, a maior parte dos recursos vão para salários de professores e prédios, que não necessariamente beneficiam os estudantes.

NOS ÚLTIMOS ANOS, O GOVERNO BUSCOU, CLARAMENTE, AMPLIAR A OFERTA DE ENSINO SUPERIOR POR MEIO DO SETOR PÚBLICO, COM UM PROGRAMA DE INVESTIMENTO QUE DIRECIONOU MILHÕES, EM VERBAS, PARA AS UNIVERSIDADES FEDERAIS. COMO VÊ ESSA DIRETRIZ DO GOVERNO? É A MAIS ADEQUADA OU SERIA MAIS EFICIENTE INCENTIVAR A EXPANSÃO VIA SETOR PRIVADO?

A opção não deveria ser entre financiar instituições estatais ou privadas, mas apoiar financeiramente os estudantes que necessitam e que tenham condições de estudar em instituições de bom nível, de um tipo ou outro. O governo brasileiro já vem financiando a expansão do setor privado através do Prouni, que é uma forma de comprar vagas no setor privado em troca de isenção de impostos. O setor privado, por si só, não tem como dar conta de desenvolver cursos de custo alto e relativamente pouca demanda, como os de pós-graduação ou em áreas de Medicina e Engenharia, nem de atender a populações de baixa renda que não têm como pagar as anuidades do setor privado, mesmo baratas, e isto requer programas específicos de financiamento. Existe uma questão mais de fundo, que é a confusão que sempre se faz entre o conceito de “universidade estatal” e “universidade pública”. Uma universidade pode ser estatal pela sua personalidade jurídica mas na prática só atender aos interesses de um pequeno grupo de alunos, funcionários e professores, e, neste sentido, ter uma atuação totalmente privada; ou ser privada do ponto de vista jurídico, mas ter uma função pública importante pelos alunos que forma e pelas necessidades sociais a que atende. Em muitos países esta distinção entre “público” e “privado” vem se reduzindo. Nos Estados Unidos, muitas das melhores universidades de presença pública importante são de direito privado - Harvard, Columbia, Princeton, Yale. No Chile o governo financia em nível semelhante tanto a Universidade Nacional quanto a Universidade Católica; os “colleges” tradicionais ingleses, como os da Universidade de Oxford, são instituições de direito privado; e em quase todos os países, as universidades criadas pelo setor público hoje têm autonomia de gestão, atuam para buscar recursos públicos e privados e competem para atrair alunos e professores de talento. O critério para o investimento público em educação não deve ser a natureza jurídica da instituição, mas os benefícios que ela pode trazer para a sociedade.

COMO AVALIA A GESTÃO DAS INSTITUIÇÕES PÚBLICAS DE ENSINO SUPERIOR? ELAS DÃO O RETORNO QUE PODERIAM AOS INVESTIMENTOS QUE RECEBEM?

Não se sabe, porque não existem avaliações adequadas de gestão por desempenho, mas muito provavelmente elas são caras demais, porque não têm incentivos para usar melhor os recursos e seus orçamentos não dependem de seu desempenho, e sim, sobretudo, do tamanho de seu professorado, cujos salários são definidos de maneira uniforme para todo o país. Bastaria levar a sério as normas de tempo integral nas universidades federais, exigindo que elas fossem cumpridas ou reduzindo a carga horária dos que não as cumprem, para diminuir bastante os custos destas instituições.

NOS ÚLTIMOS ANOS, O PAÍS TEM ASSISTIDO À UMA TENDÊNCIA DE FORMAÇÃO E EXPANSÃO DE GRANDES GRUPOS EDUCACIONAIS, ALGUNS COM AÇÕES NA BOLSA DE VALORES. COMO O SENHOR VÊ ESSE FENÔMENO? É ALGO PREOCUPANTE OU SALUTAR PARA O PAÍS?

É salutar no sentido em que permite que mais gente estude, e estas instituições são muito mais capazes de perceber rapidamente e responder às demandas do mercado, inclusive introduzindo novas metodologias de ensino e formas de trabalho, do que as estatais ou privadas mais tradicionais. Mas é preocupante no sentido de que a lógica do lucro a curto prazo pode ir contra a lógica da melhora do ensino e do trabalho intelectual e cultural que muitas vezes custa caro e leva tempo. Isto cria a necessidade, para o governo, de manter e aperfeiçoar sistemas de acompanhamento e avaliação destas instituições, para estimulá-las a melhorar seu desempenho e torná-las mais transparentes para a sociedade. Na prática, o que sabemos a partir dos dados das avaliações do Ministério da Educação é que a qualidade das instituições de tipo empresarial não é diferente da qualidade das instituições privadas não lucrativas. Mas é claro que estas instituições não podem ser avaliadas com os mesmos parâmetros usados para avaliar as universidades de pesquisa tradicionais, como, por exemplo, pelo numero de professores doutores ou em tempo integral ou de publicações científicas de seus professores. Mais importante é saber se seus alunos terminam os cursos, adquirem as competências requeridas para as diversas carreiras profissionais e se obtêm boa colocação no mercado de trabalho.

DIANTE DE UM MERCADO TÃO COMPETITIVO E COM A PRESENÇA DE GRANDES GRUPOS FINANCEIROS, AS INSTITUIÇÕES PRECISAM MUDAR SEUS PARADIGMAS DE GESTÃO? EM QUE DIREÇÃO DEVERIAM OCORRER ESSAS MUDANÇAS?

Hoje em dia, em todo o mundo desenvolvido, instituições de ensino superior estatais e privadas adotam procedimentos modernos de planejamento e gestão, tanto no uso de recursos financeiros como em sua política de pessoal e de atração de alunos. Isto requer direções executivas com autoridade e autonomia de ação, tanto em relação aos procedimentos burocráticos que tendem a predominar no setor público, quanto em relação às corporações profissionais de professores, funcionários e alunos que vivem em seu interior. Ao mesmo tempo, como instituições que atuam na área do conhecimento, elas não podem ser manejadas por critérios estritamente empresariais, e precisam incorporar e contar com a participação de seus profissionais, sem perder de vista suas funções sociais mais amplas. Na prática, isto requer que as instituições tenham muito mais autonomia de gestão e muito maior responsabilidade - o que em inglês se chama “accountability”, palavra que ainda não conseguimos traduzir - do que a que existe hoje em nossas instituições estatais.